LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF ILLINOIS
21 MAY 1914

Die parlamentarische Disziplin im Reichstag und in der bayerischen Abgeordnetenkammer.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Erich

E. Hering

Rechtspraktikant.

Greifswald 1913. Druck von Julius Abel.

328.1
H42p

Meinen lieben Eltern!

Literaturverzeichnis.

Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches.
— Staatsrecht des Deutschen Reiches.
Dambitsch, Verfassung des Deutschen Reiches.
Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin.
— Preußisches Staatsrecht 1909.
Kukutsch, Disziplin im Reichstag.
Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches. Tübingen 1911.
Lerchenfeld v., „Die Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph".
Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts.
Palm, Das Recht der Sitzungspolizei im preußischen Abgeordnetenhaus und im Reichstag. Greifswald 1912.
Perels, Das autonome Reichstagsrecht.
Piloty, Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern.
Rauchalles, Die deutsche Reichsverfassung. Ansbach 1907.
Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches 1876.
— Die Reichsverfassung 1912.
Reinke, Die Verfassung des Deutschen Reiches.
Seligmann, Die staatsrechtliche Stellung des deutschen Reichstagspräsidenten. Frankfurt 1912.
Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches.
— Bayerisches Staatsrecht. Freiburg 1887.
v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts 1911.
Spengler, Die rechtliche Stellung und die Befugnisse des Reichstagspräsidenten. Nürnberg 1912.
Weißdorf, Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern.
Weigel, Lehre der parlamentarischen Disziplin, Diss. Tübingen.
Zorn, Reichsstaatsrecht.
„Der Gerichtssaal" 1908.
Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft.
Stenographische Berichte: a) der Revisionskammern,
b) des deutschen Reichstags.
c) der bayerischen Abgeordneten-Kammer.

§ 1.

Einleitung.

In der Geschichte der Parlamente aller konstitutionell regierter Staaten finden sich von Zeit zu Zeit Skandalszenen, die — meist von Mitgliedern der Oppositionsparteien hervorgerufen — in den weitesten Kreisen der Bevölkerung unliebsames Aufsehen erregen. Während bisher die deutschen Parlamente eine rühmliche Ausnahme hiervon machten, trug sich am 9. Mai 1912 im preußischen Abgeordnetenhaus ein Fall zu, der — in rechtlicher Beziehung höchst interessant gelagert — zu mannigfachen Erörterungen über Disziplinar- und Polizeigewalt in den deutschen Parlamenten Veranlassung gab.

Der sozialdemokratische Landtagsabgeordnete Borchardt hatte in der Sitzung vom 9. Mai 1912 von der zur Rednertribüne führenden Treppe fortwährend störende Zwischenrufe gemacht. Der Präsident des Hauses, Freiherr von Erffa, ermahnte den Abgeordneten Borchardt zunächst wiederholt, diese Zwischenrufe zu unterlassen. Da sich Borchardt um diese Ermahnungen in keiner Weise kümmerte, sondern fortfuhr, durch seine Zwischenrufe die parlamentarische Ordnung in gröblichster Weise zu verletzen, sah sich der Präsident veranlaßt, Borchardt von der Sitzung auszuschließen und forderte ihn auf, den Sitzungssaal zu verlassen. Borchardt kam dieser Aufforderung nicht nach, sondern setzte sich auf seinen Platz, worauf ihn der Präsident unter Berufung auf das ihm zustehende Hausrecht wiederholt aufforderte, den Saal zu verlassen. Borchardt folgte auch dieser Aufforderung nicht, weshalb der Präsident die Sitzung auf eine halbe Stunde aussetzte.

Als die Sitzung wieder eröffnet wurde, saß Borchardt wieder auf seinem Platz und wurde vom Präsidenten nochmals zum Verlassen des Saales aufgefordert. Da er auch jetzt dieser Aufforderung nicht nachkam, ließ der Präsident einen Polizeioffizier rufen und ordnete an, den Abgeordneten Borchardt gewaltsam aus dem Saale zu entfernen und nötigenfalls sein Wiedereintreten zu verhindern.

Der Polizeioffizier forderte Borchardt ebenfalls auf, den Saal zu verlassen, wobei er ihn darauf aufmerksam machte, daß er nötigenfalls Gewalt würde anwenden müssen. Da Borchardt sich noch immer weigerte, wurde er auf Befehl des Polizeioffiziers von zwei Polizeibeamten gewaltsam aus dem Saale entfernt, nachdem zuvor der Abgeordnete Leinert, der das Verhalten Borchardts dadurch unterstützt hatte, daß er sich weigerte, seinen Platz zu verlassen und den Schutzleuten den Zutritt zum Platze Borchardt's freizugeben, gewaltsam von seinem Platz entfernt worden war. Nach kurzer Zeit gelang es Borchardt, sich nochmals den Zutritt zum Saal zu verschaffen; er wurde jedoch nach einer vergeblichen Aufforderung durch den Präsidenten und den Polizeihauptmann, den Saal zu verlassen, abermals gewaltsam daraus entfernt.

Gegen die Abgeordneten Borchardt und Leinert wurde auf Antrag des Präsidenten das Hauptverfahren wegen Hausfriedensbruches und Widerstandes gegen die Staatsgewalt vor der Strafkammer des k. Landgerichts Berlin I eröffnet, das mit ihrer Verurteilung wegen dieser Reate endete.

Die beiden Abgeordneten hatten ihrerseits gegen die Polizeibeamten Strafanzeige wegen Verbrechens gegen § 105 RStGB. erstattet; der Erste Staatsanwalt stellte jedoch das Verfahren ein und auch der Oberstaatsanwalt bestätigte diesen Beschluß.

Dieses Aufsehen erregende Vorkommnis gibt nun Veranlassung, das Wesen der parlamentarischen Disziplin einer eingehenden Erörterung zu unterziehen.

§ 2.

Parlamentarisches Disziplinarrecht und Disziplinargewalt.

Unter Disziplin im allgemeinen ist die Ordnung innerhalb eines gewissen Personenkreises anläßlich einer bestimmten Tätigkeit zu verstehen; parlamentarische Disziplin ist demnach die Ordnung innerhalb einer parlamentarischen Körperschaft während der Ausübung der ihr zukommenden Tätigkeit. Die Disziplin äußert sich in der Verpflichtung der Mitglieder, den Anordnungen der Geschäftsordnung und Weisungen der geschäftsleitenden Organe Gehorsam zu leisten, ferner in der Verpflichtung der Abgeordneten, an den Sitzungen des Plenums, der Abteilungen und gegebenenfalls der Kommissionen teilzunehmen [1]).

Zur Aufrechterhaltung der Disziplin dient die Disziplinargewalt. Das Recht der Disziplinargewalt ist „ein Gewaltrecht über Personen, die sich in einem Gewaltverhältnis dauernder Natur befinden“ [2]). Parlamentarische Disziplinargewalt ist somit das Gewaltrecht innerhalb einer parlamentarischen Körperschaft, dessen Aufgabe es ist, die Ordnung innerhalb dieser parlamentarischen Körperschaft zu wahren und Störungen der Verhandlung hintanzuhalten bezw. zu unterdrücken.

Im objektiven Sinn ist demnach unter Disziplinarrecht der Inbegriff aller Normen zu verstehen, nach denen ein Parlament die Ordnung handhabt; Disziplinarrecht im subjektiven Sinn ist das Recht, Verstöße gegen die parlamentarische Ordnung innerhalb des Parlaments zu verfolgen.

Bevor nun auf das Disziplinarrecht des Deutschen Reichstages eingegangen wird, ist es notwendig, einen kurzen geschichtlichen Überblick über die Entwicklung des parlamentarischen Rechts in den wichtigsten konstitutionell regierten Staaten zu gewinnen.

---

1) Seydel, Anm. S. 414.
2) Hubrich S. 426.

§ 3.

Die Entwicklung der parlamentarischen Strafgewalt in England und in den Vereinigten Staaten von Nordamerika.

Die Grundlage aller parlamentarischen Einrichtungen und damit auch den Ausgangspunkt für einen geschichtlichen Überblick finden wir in England, wo sich bereits Jahrhunderte früher als bei den konstitutionellen Staaten des Kontinents eine ausgeprägte Entwicklung des parlamentarischen Rechtsinstituts nachweisen läßt.

Die erste gesetzliche Grundlage hierfür ist die magna charta vom Jahre 1215, in welcher der König die geistlichen und weltlichen Würdenträger zur Festsetzung der notwendigen Steuern an einem Ort zu versammeln verspricht. Seit dem Jahre 1265 nahmen auch die Gemeinen (men), jedoch getrennt von beiden anderen Ständen, an der Steuerfestsetzung teil. Sehr bald hat sich in diesem englischen Parlament das Institut der Redefreiheit ausgebildet und sich trotz vielfacher entgegenarbeitender Versuche der Könige erfolgreich behauptet. Beruhte dieses Recht zunächst nur auf Gewohnheit, so wurde es im Unterhaus auf Grund einer Resolution vom 11. Dezember 1667 gesetzlich normiert.

Art. 9 der bill of Right von 1688 bestimmt, „daß die Freiheit der Rede, der Diskussion, der Verhandlung im Parlament von keinem Gerichtshof und nirgends außerhalb des Parlaments Gegenstand der Anklage und Untersuchung sein dürfe."

Damit ist aber gleichzeitig ausgesprochen, daß es dem Parlamente zukommen solle, über Verfehlungen ihrer Mitglieder bei Ausübung ihres parlamentarischen Berufs zu Gericht zu sitzen. Diese Gerichtsbarkeit des Parlaments erfuhr bald eine Erweiterung, indem sie sich auch auf das Verhalten der Parlamentsmitglieder außerhalb ihrer parlamentarischen Tätigkeit, sowie auf jeden von einem Dritten dem Parlament gegenüber begangenen Privilegienbruch erstreckte.

Aus dieser weitgehenden Kompetenz des englischen Parlaments ergibt sich in rechtlicher Beziehung notwendig eine Trennung; denn während die Strafgewalt gegenüber den Nichtmitgliedern naturgemäß eine ausschließlich kriminelle ist, ist die Strafgewalt gegenüber den Parlamentsmitgliedern rein disziplineller Natur [3]).

Als Strafen gegen Außenstehende, die sich des Privilegienbruchs schuldig gemacht haben, kannte das englische Recht Ermahnung, Verweis, Geld-, Haft- und Gefängnisstrafe, wobei das Oberhaus bei Verhängung von Freiheitsstrafen an eine bestimmte Zeit nicht gebunden war, während die vom Unterhaus verhängte Freiheitsstrafe mit Schluß der Sitzungsperiode ipso jure endigte.

Als Disziplinarstrafmittel gegen Parlamentsmitglieder stehen beiden Häusern Namensanruf, Ordnungsruf, Verweis, Haft, temporäre oder perpetuelle Ausschließung und Kerkerstrafe zur Verfügung.

Jede Verletzung des Anstandes sowie jede Beleidigung des Parlaments oder seiner Mitglieder wird mit dem Ordnungsruf geahndet; in letzterem Falle muß der Schuldige außerdem eine Entschuldigungserklärung abgeben; verweigert er diese, so wird er mit einem Verweis oder Haft bestraft.

Die Ausschließung wird verhängt gegen Mitglieder, welche Handlungen begangen haben, die sich mit der Ehrenstellung eines Parlamentsmitgliedes nicht vereinbaren lassen. Während früher mit der Ausschließung der dauernde Verlust des passiven Wahlrechts verbunden war, ist durch einen Beschluß vom 17. Februar 1769 dieser Rechtsnachteil der Ausschließung genommen worden.

Die zeitweilige Ausschließung wird verhängt gegen Abgeordnete, die „absichtlich und hartnäckig die Erledigung der Geschäfte hemmen" oder „die Autorität des Vorsitzenden mißachten".

---

3) A. M. Seidler und Fuld, die annehmen, daß die Strafgewalt gegen die Parlamentsmitglieder sowohl krimineller wie disziplineller Natur sei.

„Mitglieder, deren Benehmen gröblich ordnungswidrig ist, werden von dem Vorsitzenden angewiesen, sich sofort für den Rest des Sitzungstages aus dem Hause zu entfernen" [4]).

Bei schwerem Privilegienbruch, insbesondere bei Annahme von Bestechungsgeldern und überhaupt bei jeder Tätigkeit in Angelegenheiten des Parlaments, aus der dem Parlamentsmitglied irgend welche Vorteile erwachsen können, wird die Kerkerstrafe ausgesprochen.

Die Geldstrafe diente in der Regel nur dazu, die Teilnahme der Mitglieder an den Sitzungen zu erzwingen, indem sie bei Nichterscheinen mit dem Verlust der Diäten bestraft wurden. In späterer Zeit wurde bei besonderen Anlässen das Erscheinen der Mitglieder unter Androhung der Haft erzwungen, doch wird in neuerer Zeit bei Nichterscheinen in der Regel überhaupt nicht mehr strafend eingeschritten.

In den Vereinigten Staaten von Nord-Amerika schließt sich die Entwicklung des parlamentarischen Disziplinarrechts eng an das englische Vorbild an. Die Verfassung der nordamerikanischen Union vom 17. September 1787 erkannte parlamentarische Redefreiheit und Disziplin ungefähr in dem gleichen Umfang an, wie sie in England geübt wurde. Bezüglich des parlamentarischen Disziplinarrechts sagt sie:

„Jedes Haus soll über die Wahl und die Eigenschaften seiner Mitglieder Richter sein. Jedes Haus dürfe die Regeln seines Verfahrens festsetzen, seine Mitglieder wegen ordnungswidrigen Benehmens strafen und mit Übereinstimmung von ⅔ ein Mitglied ausstoßen."

Es ist also beiden Häusern überlassen, im Wege der inneren Autonomie ihr Disziplinarrecht selbst zu regeln. Als Disziplinarmittel sind Ordnungsruf, Wortentziehung, Widerruf, Abbitte, Geld- und Freiheitsstrafen eingeführt. Zur Erzwingung der Teilnahme kann im Repräsentantenhaus Haftstrafe verhängt

4) Beschlüsse vom 25. VI. 1877; 28. II. 1880; 28. II. und 7. IV. 1888.

werden, säumige Mitglieder des Senats können herbeigerufen werden, wobei ihnen die hierdurch entstehenden Kosten zur Last fallen.

§ 4.

Das parlamentarische Disziplinarrecht in Frankreich und in Belgien.

Für die Entwicklung parlamentarischen Wesens auf dem europäischen Kontinent war Frankreich vorbildlich für alle übrigen Staaten, doch ist auch hier die Entwicklung nicht ganz frei von englischem Einfluß. Bereits vor der Revolution war der Grundsatz der parlamentarischen Redefreiheit nicht mehr unbekannt. Positiv zum Ausdruck gebracht wurde er anläßlich der séance royale vom 23. Juni 1789; hier hatte König Ludwig XVI. die Nationalversammlung aufgefordert, auseinanderzugehen und sich, nach Ständen getrennt, am nächsten Tag wieder zu versammeln. Dieser Aufforderung folgte jedoch nur der Adel und ein Teil der Geistlichkeit; die übrigen blieben sitzen und faßten auf Mirabeau's Antrag die Resolution:

„L'assemblée nationale déclare que la personne de chacun des deputés est inviolable."

Als wenige Tage später der König die Nationalversammlung mit Truppen umgeben ließ, wurde ihm von 25 Delegierten erklärt: „que la police de la salle où l'assemblée se réunit ne peut appartenir qu'à elle même." In der Sitzung vom 29. Juli 1789 wurde ein Reglement aufgestellt, das die zur Aufrechterhaltung der Ordnung nötigen Disziplinarvorschriften enthielt und die Handhabung der Disziplinargewalt hauptsächlich dem Präsidenten übertrug. Im allgemeinen trug jedoch dieses Reglement dem Grundsatz der parlamentarischen Redefreiheit in allzu ausgedehntem Maße Rechnung, sodaß sich bald Mißstände ergaben. Durch das Gesetz vom 13. Juni 1791 wurde daher eine Verschärfung der Disziplinarstrafen eingeführt und Haftstrafe bis zu acht, Gefängnisstrafe bis zu drei Tagen für zulässig erklärt.

In der Verfassung vom 3. September 1791 fand das Disziplinarrecht eine eingehende Würdigung. Dem gesetzgebenden Körper wurde das Recht der inneren Autonomie in vollem Umfange zugesprochen. Es regelte seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung. Die Verfassung bestimmt hierzu:

Seront néanmoins exécuté comme lois, sans etre sujets à la sanction, les actes du corps législatifs concernant sa constitution en assemblée deliberante; sa police interieure et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte exterrieure qu'il aura détérminée.

Die Handhabung der Polizei- und Disziplinargewalt lag hauptsächlich in der Hand des Präsidenten. Ihm allein stand das Recht der Erteilung eines Ordnungsrufes zu. Bei wiederholten Verstößen, die mit Ordnungsruf belegt wurden, konnte der Präsident einen Verweis erteilen, die Versammlung selbst konnte das renitente Mitglied für den Rest der Sitzung ausschließen. Widersetzlichkeit hingegen zog Gefängnisstrafe nach sich. Bei schweren Störungen der Verhandlung konnte der Präsident die Sitzung suspendieren.

Nach Erklärung der Republik wurden wiederholt Versuche gemacht, Redefreiheit und Disziplin des Parlaments einzuschränken, indem Reden und Abstimmungen gegen die republikanische Verfassung mit der Todesstrafe bedroht wurden. Doch stellte die Verfassung vom 22. August 1795 den früheren Zustand wieder her, indem sie die Grundsätze der Verfassung vom 3. September 1791 wieder zur Geltung brachte.

Unter der despotischen Herrschaft Napoleons war für die Entwicklung des parlamentarischen Rechtsinstituts überhaupt wenig Raum. Erst unter Ludwig XVIII. konnte sich das Parlamentarrecht wieder entfalten. Während in der Kammer der Pairs der Ordnungsruf das einzige Disziplinarmittel war, kannte die Geschäftsordnung der Deputiertenkammer einfachen Ordnungsruf, Ordnungsruf mit Eintragung in das Sitzungs-

protokoll und Verweis. Freiheitsstrafen und Ausschließung waren beiden Geschäftsordnungen fremd.

Dieser Zustand blieb ohne nennenswerte Änderungen bis zum Jahre 1848 bestehen. Auf Grund der Verfassung vom 4. November 1848, in welcher die parlamentarische Redefreiheit ausdrücklich garantiert war, stellte die Nationalversammlung eine Geschäftsordnung auf, die auch das Disziplinarrecht eingehend regelte und als Disziplinarmittel einfachen Ordnungsruf, Ordnungsruf mit Eintragung in das Sitzungsprotokoll, Verweis und Verweis mit zeitweiligem Ausschluß anerkannte. Daneben trat beim protokollierten Ordnungsruf und bei beiden Verweisen der Verlust der Diäten in Höhe der Hälfte auf 14 Tage, bezw. einen Monat. Durch Beschluß vom 5. Februar 1867 wurde als neues Disziplinarmittel die Wortenziehung eingeführt, die durch Beschluß der Versammlung auszusprechen war.

Die dritte Republik brachte zunächst keine wesentliche Änderung, da die Geschäftsordnungen beider Kammern sich eng an die Reglements von 1849 anschlossen. Nur wurde die Nebenstrafe des Diätenverlustes fallen gelassen. Die Beschlüsse vom 13. November und 1. Dezember 1879 führten jedoch Geldstrafe, Arrest und Ausschließung wieder ein. Gegenwärtig kennen also die Geschäftsordnungen beider Kammern als Disziplinarmittel Ordnungsruf, Verweis, und Verweis mit zeitweiligem Ausschluß aus der Kammer.

Die Entwicklung des belgischen Parlamentarrechts hat sich im wesentlichen an das französische Vorbild angeschlossen. Die Verfassung vom 7. Februar 1831 überläßt beiden Kammern unter Anerkennung der parlamentarischen Redefreiheit die Regelung ihrer Disziplin im Wege der inneren Autonomie. Beide Kammern stellten als Disziplinarmittel zunächst nur Ordnungsruf und Wortentziehung auf. In neuer Zeit mußte jedoch die Repräsentantenkammer ihr Disziplinarrecht weiter ausgestalten. Im Jahre 1897 führte sie Verweis und zeitweiligen Ausschluß ein. Die Ausschließung erstreckt sich zunächst auf die

einzelne Sitzung, im Wiederholungsfalle auf 8 Tage und beim dritten Male auf 15 Tage, doch kann das gemaßregelte Mitglied durch Abbitte die Wirkung der ausgesprochenen Strafe beseitigen.

§ 5.

Die Entwicklung des parlamentarischen Disziplinarrechts in den deutschen Staaten.

Für die Entwicklung des parlamentarischen Disziplinarrechts in den deutschen Staaten war das französische Muster von ausschlaggebender Bedeutung. War doch der älteren ständischen Zeit in Deutschland irgendwelche gesetzliche Regelung des Parlamentsrechts völlig unbekannt. Erst die bayerische Verfassung vom 26. Mai 1818 trug hier der neueren Zeit Rechnung und stellte positive Normen auf dem Gebiet des parlamentarischen Disziplinarrechts auf und erkannte auch als erste den Grundsatz der parlamentarischen Redefreiheit an. Im übrigen aber erfolgte diese Regelung der parlamentarischen Disziplin nicht im Wege der inneren Autonomie, sondern durch königliche Edikte (vgl. § 11).

Die württembergische Verfassung vom 25. September 1819 unterstellte „Verfehlungen gegen die Gesetze des Anstands oder der inneren Polizei oder die Geschäftsvorschriften" der Disziplinargewalt der Kammer, während Beleidigungen der Regierung, der Ständeversammlung und einzelner Personen den ordentlichen Gerichten zur Aburteilung übergeben wurden.

Am 5. Januar 1831 erhielt Kurhessen eine Verfassung, die bereits starke Anklänge an die gerade im Entstehen begriffene belgische Verfassung zeigt. Mit Ausnahme der Beleidigung war die Ahndung von Verfehlungen, auch außerparlamentarischer, der Disziplinargewalt der Kammer vorbehalten. Auch die Verfassung des Königreichs Sachsen vom 4. September 1831 enthält eine nähere Regelung des Disziplinarrechts, wobei im allgemeinen die Disziplinargewalt der Kammer anerkannt, daneben aber auch bei besonderen Verbrechen oder persönlichen

Beleidigungen gleichzeitig eine Verfolgung durch die ordentlichen Gerichte für zulässig erklärt wurde.

Durch die freiheitliche Bewegung des Jahres 1848 sah sich schließlich auch der König von Preußen veranlaßt, zur konstitutionellen Staatsform überzugehen und oktroyierte am 5. Dezember 1848 seinem Lande eine Verfassung, deren Art. 77 lautet: „Jede Kammer regelt ihren Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung." Diese Bestimmung wurde von der Revisionskommission dahin erweitert, daß auch die Regelung der Disziplin durch die Kammer erfolgen solle und in der endgültigen Verfassung vom 31. Januar 1850 wurde diese Änderung in Art. 78 auch aufgenommen. Die II. Kammer erließ am 28. März 1849 eine Geschäftsordnung, die als Disziplinarmittel Ordnungsruf und Wortenziehung aufstellte; gleichzeitig ließ sie gegen den Ordnungsruf den schriftlichen Einspruch zur Kammer zu. Diese Geschäftsordnung wurde auch übernommen, nachdem die endgültige Verfassung vom 31. Januar 1850 in Kraft getreten war und die in ihr enthaltenen Disziplinarbestimmungen sind im wesentlichen auch heute noch in Kraft; erst 1910 wurde bei besonders grober, die Würde des Hauses schädigender Ordnungsverletzung auch die Ausschließung für den Rest eines Tages eingeführt.

§ 6.

Die Regelung der parlamentarischen Disziplin im Deutschen Reichstag.

Als am 25. Februar 1867 der verfassungsberatende Reichstag des Norddeutschen Bundes zusammentrat, fehlte es ihm völlig an Rechtsnormen, nach denen er seine Geschäfte zu führen gehabt hätte. Kurz entschlossen übernahm man daher zunächst provisorisch die Geschäftsordnung der preußischen II. Kammer und erklärte sie am 6. März 1869 als definitive. Maßgebend hierfür waren wohl einerseits Zweckmäßigkeitsgründe, dann aber auch der Umstand, daß Art. 27 der Ver-

fassung des Norddeutschen Bundes und Art. 78 I der preußischen Verfassung wörtlich übereinstimmten. Am 12. Juni 1868 stellte der Reichstag eine neue Geschäftsordnung auf, deren Disziplinarbestimmungen jedoch völlig die gleichen wie die der ersten waren. Der deutsche Reichstag nahm am 21. März 1871 diese Geschäftsordnung mit den inzwischen erfolgten Änderungen an und von der 6. Legislaturperiode ab (1884) wurde die Geschäftsordnung des vorhergehenden Reichstags ohne weiteres übernommen; diese ist mit den inzwischen getroffenen Änderungen, als deren wichtigste die vom 30. Januar 1875, 10. Februar 1876, 5. und 16. Februar 1895 und 9. Dezember 1902 zu nennen sind, noch jetzt in Kraft.

Die einzige Gesetzesstelle, welche sich über die parlamentarische Disziplin im deutschen Reichstag äußert, ist Art. 27 der Reichsverfassung.

Dieser lautet:

> „Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seinen Präsidenten, Vizepräsidenten und Schriftführer."

Es ist hier also dem Reichstag das Recht gegeben, seine Disziplin in vollkommen autonomer Weise zu regeln, ohne daß ihm irgend welche Beschränkungen auferlegt wären. Diese Regelung geschieht durch Aufstellung einer Geschäftsordnung, die für jede Legislaturperiode neu festgelegt wird.

Für die Regelung der parlamentarischen Disziplin kommen die §§ 13, 46, 60 und 61 dieser Geschäftsordnung in Betracht, während die §§ 62—64 Vorschriften über die Aufrechterhaltung der Ordnung gegenüber Nichtmitgliedern enthalten.

Der für die Aufrechterhaltung der parlamentarischen Disziplin wichtigste § 60 lautet:

> „Die Aufrechterhaltung der Ordnung in den Sitzungen liegt dem Präsidenten ob.

Wenn ein Mitglied die Ordnung verletzt, so wird es vom Präsidenten mit Nennung des Namens darauf zurückgewiesen. Im Falle gröblicher Verletzung der Ordnung kann das Mitglied durch den Präsidenten von der Sitzung ausgeschlossen werden. Leistet dasselbe der Aufforderung des Präsidenten zum Verlassen des Saales keine Folge, so hat der Präsident in Gemäßheit des § 61 der Geschäftsordnung zu verfahren.

Wenn während der Dauer der Ausschließung in anderen als Geschäftsordnungsfragen eine Abstimmung erfolgt ist, bei welcher die Stimme des ausgeschlossenen Mitgliedes hätte den Ausschlag geben können, so muß die Abstimmung in der nächsten Sitzung wiederholt werden.

Das zur Ordnung gerufene oder ausgeschlossene Mitglied ist berechtigt, spätestens am folgenden Tage schriftlich Einspruch zu erheben, auf welchen der Reichstag, jedoch nicht vor dem folgenden Tag, ohne Diskussion darüber entscheidet, ob der Ordnungsruf oder die Ausschließung gerechtfertigt war."

Absatz I dieses Paragraphen überträgt also dem Präsidenten des Reichstags die Ausübung der Disziplinargewalt. Gegenstand dieser Disziplinargewalt im Reichstag sind alle Verletzungen der parlamentarischen Ordnung, die geeignet sind, den ruhigen und sachlichen Fortgang der Verhandlungen zu stören, soweit sie während einer Sitzung des Reichstags von Teilnehmern der Verhandlung begangen werden. Hier ist zu beachten, daß nur Teilnehmer der Verhandlung, also Mitglieder des Reichstags in Betracht kommen können, da weder Regierungsvertreter, noch Zuhörer, als der parlamentarischen Disziplin nicht unterstehend, als Täter eines parlamentarischen Vergehens in Frage kommen.

Der Begriff der Verletzung der parlamentarischen Ordnung ist in der Geschäftsordnung nicht näher definiert. Die Art der Verletzung kann so vielgestaltig wie möglich sein. Sie

kann durch Worte oder Handlungen, unter Umständen auch durch Unterlassungen betätigt werden. Die Entscheidung, wann eine Verletzung der Ordnung vorliegt, trifft der Präsident nach freiem Ermessen. Sicher fällt hierunter die Infragestellung der äußeren Möglichkeit, ruhig zu verhandeln, die unvorschriftsmäßige Art zu verhandeln (z. B. Ablesen schriftlicher Reden), die Antastung des Schicklichkeitsgefühls der Versammlung [5]).

Wie bereits erwähnt, wird die Disziplinargewalt im deutschen Reichstag vom Präsidenten ausgeübt. Seine Aufgabe ist es, die Ordnung gegenüber dem Reichstag in seiner Gesamtheit, wie dem Einzelnen gegenüber zu wahren und aufrecht zu erhalten. Um ihm diese Aufgabe zu ermöglichen, sind ihm Disziplinarmittel in die Hand gegeben, die zum Teil präventiven Charakter haben, während sie zum Teil als Strafmittel anzusprechen sind.

Diese Disziplinarmittel sind:

I. Gegenüber dem Reichstag in seiner Gesamtheit:

Voraussetzung für das Einschreiten ist das Entstehen störender Unruhe in der Versammlung, die der Präsident im Wege der Verhandlungsleitung (d. h. durch Vorgehen gegen einzelne Mitglieder) nicht zu beseitigen vermag. In diesem Falle kann er nach freiem Ermessen durch ausdrückliche Erklärung die Sitzung auf eine von ihm zu bestimmende Zeit aussetzen oder ganz aufheben [6]).

Ist die störende Unruhe derart, daß es dem Präsidenten unmöglich ist, sich Gehör zu verschaffen, so kann er durch Bedecken des Hauptes die Sitzung auf eine Stunde unterbrechen.

Diese Bestimmungen dienen nur dazu, einen geordneten Fortgang der Verhandlung zu ermöglichen. Irgend welcher Strafcharakter wohnt ihnen nicht inne.

---

5) Hubrich, S. 433 Anm. 10.
6) Geschäftsordnung § 61 Satz 1.

II. Gegenüber den einzelnen Mitgliedern des Reichstags:

1. Der Ruf zur Ordnung.

„Wenn ein Mitglied die Ordnung verletzt, so wird es vom Präsidenten unter Nennung des Namens darauf zurückgewiesen." Mit dieser Bestimmung gibt die Geschäfts-Ordnung dem Präsidenten das wichtigste Mittel zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Ordnung in die Hand, nämlich den Ruf zur Ordnung.

Formelle Erfordernisse des Ordnungsrufes sind einmal genaue, jeden Zweifel ausschließende Bezeichnung des zu maßregelnden Abgeordneten. Hierzu ist die Nennung des Familiennamens nicht unbedingt nötig. Es kann auch eine andere Bezeichnung, z. B. „den Herrn Redner" oder „den Herrn Abgeordneten für Berlin I" gebraucht werden. Unzulässig ist dagegen ein sog. Blankettordnungsruf: Ist z. B. aus der Versammlung ein die Ordnung verletzender Ausdruck wie „Lügner" gefallen, so kann der Präsident den Betreffenden nicht dadurch zur Ordnung rufen, daß er sagt: „Ich rufe den Herrn Abgeordneten, der soeben das Wort „Lügner" gerufen hat, zur Ordnung." Ein solcher Ordnungsruf wäre ungültig [7].

Des weiteren ist für den Ordnungsruf erforderlich, „daß der Präsident bei Erteilung desselben dem betreffenden Abgeordneten zu Gemüte führen muß, daß er die Ordnung des Hauses verletzt habe" [8].

Ein Festhalten an der gewöhnlich gebrauchten Formel: „Ich rufe zur Ordnung", wie Kukutsch (S. 5, 6) will, indem er es bereits als parlamentarisches Gewohnheitsrecht hinstellt, daß nur ein unter dieser Formel gebrauchter Zuruf als Ordnungsruf zu betrachten ist, ist nicht erforderlich, vielmehr kann

---

7) A. M. Spengler S. 50, der die Erteilung eines Ordnungsrufes an eine wenigstens für den Präsidenten unbekannte Person für rechtsgültig erklärt, falls der objektive Tatbestand einer Ordnungsverletzung vorliegt.

8) Hubrich S. 433.

natürlich ebensogut der Präsident mit irgend welchen anderen Worten einen Ordnungsruf erteilen, wenn nur dadurch dem oben genannten Erfordernisse entsprochen wird.

Dagegen ist ein bloßes Ermahnen, oder die Bezeichnung einer Äußerung als unparlamentarisch kein formeller Ordnungsruf, sondern ein Ausfluß des Rügerechts des Präsidenten, das zwar in der Geschäftsordnung nicht ausdrücklich als Disziplinarbefugnis genannt ist, das sich jedoch ohne weiteres aus § 60 Abs. 1 GO. ergibt, da es das einfachste und vom Präsidenten am häufigsten angewandte Mittel zur Aufrechterhaltung der Ordnung ist.

Der Ordnungsruf kann sowohl einem Redner als auch einem lediglich zuhörenden Mitglied der Versammlung erteilt werden. Materielle Voraussetzung für seine Erteilung ist eine einfache Verletzung der Ordnung. Wann eine solche vorliegt, entscheidet der Präsident nach freiem Ermessen, konstatiert dies aber nicht besonders, sondern drückt dies durch die Wahl des angewandten Disziplinarmittels aus. Wenn auch der Präsident sich bei seiner Entscheidung nur vom eigenen Ermessen leiten zu lassen braucht, so ist hierdurch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß seitens der Versammlung Anregungen an ihn ergehen, denen er nachkommen kann, ohne daß jedoch irgendwelche Verpflichtung hierzu für ihn bestünde. Dagegen ist ein förmlicher Antrag zum Reichstag, einem Abgeordneten einen Ordnungsruf zu erteilen, rechtlich unwirksam, denn als Organ der Ausübung der Ordnungsgewalt schließt der Präsident den Reichstag bei Erteilung des Ordnungsrufes aus[9]).

Was den Zeitpunkt anlangt, zu welchem ein Ordnungsruf erteilt werden kann oder muß, so stand man früher streng auf dem Standpunkt, der Ordnungsruf könne mit rechtlicher Wirksamkeit nur unmittelbar nach der zu sühnenden Verletzung der Ordnung erteilt werden. So erklärte der Präsident in der Sitzung vom 10. Januar 1872[10]):

9) Siehe Seligmann S. 71; Spengler S. 48.
10) Sten. Ber. I, 3 S. 885.

„Es steht dem Präsidenten nicht zu, den Ordnungsruf anders als unmittelbar hinter dem Worte, das ihn verdient hat, auszusprechen. Sobald anderweitige Worte dazwischen gefallen sind, ist das betreffende Recht des Präsidenten erloschen."

Allmählich gelangte man jedoch zur Einsicht, daß diese Anschauung jeder rechtlichen Grundlage entbehre und heute ist es unbestritten, daß ein Ruf zur Ordnung zu jeder Zeit, auch nachtäglich erfolgen kann. In der Praxis findet sich auch eine große Anzahl nachträglich erteilter Ordnungsrufe, so bereits in der Sitzung vom 15. April 1874 (II. 1. S. 837) in neuerer Zeit 8. Februar 1911 (XII. 2. S. 4461); 7. März 1911 (XII. 2. S. 5174) und 31. März 1911 (XII. 2. S. 6046).

Allgemein anerkannt ist jetzt auch die Zulässigkeit eines bedingten Ordnungsrufes, so in der Sitzung vom 18. Januar 1910 (XII. 2. S. 635): „Wenn Sie den Ausdruck auf ein Mitglied des Hauses beziehen, rufe ich Sie zur Ordnung."

Aus dem Rechte des Präsidenten, einen Ordnungsruf zu erteilen, ergibt sich von selbst auch das Recht, nötigenfalls einen Ordnungsruf wieder zurückzunehmen; eine bestimmte Form hierfür ist nicht festgelegt, es bleibt dies vielmehr dem Taktgefühl und Ermessen des Präsidenten überlassen.

Durch die Erteilung eines Ordnungsrufes wird die zu rügende Verletzung der Ordnung vollkommen gesühnt; niemand, auch nicht der Verletzte, darf auf die betreffende Angelegenheit zurückkommen.

Als Rechtsmittel gegen einen erteilten Ordnungsruf gibt die Geschäfts-Ordnung in § 60 Abs. IV dem Gemaßregelten das Recht des schriftlichen Einspruchs zum Plenum des Reichstags. Der Einspruch muß spätestens an dem der Erteilung folgenden Tag eingelegt werden; die Entscheidung darüber darf nicht vor dem darauffolgenden Tag erfolgen, wobei eine Diskussion nicht stattfinden darf.

2. Der Ruf zur Sache.

Entfernt sich ein Redner vom Gegenstand der Verhandlung, so wird er vom Präsidenten darauf zurückgewiesen. (Gesch.Ordn. § 46). Entscheidend ist auch hier wieder das freie Ermessen des Präsidenten als Leiter der Verhandlung. Im Gegensatz zum Ordnungsruf kennt die Geschäftsordnung ein Rechtsmittel gegen den Ruf zur Sache nicht.

3. Die Wortentziehung.

Ist ein Redner zweimal ohne Erfolg zur Sache oder zur Ordnung gewiesen worden und fährt er trotzdem fort, sich vom Gegenstand der Beratung oder von der Ordnung zu entfernen, so kann der Reichstag auf Anfrage des Präsidenten ohne Debatte beschließen, daß ihm das Wort über den vorliegenden Gegenstand genommen werden soll. Durch Beschluß vom 22. Mai 1872 [11]) wurde jedoch hinzugefügt, daß der Präsident vor Stellung seines Antrages den Redner auf diese Folge aufmerksam zu machen hat. Ist einem Redner das Wort entzogen, so darf er über den zur Beratung stehenden Gegenstand nicht mehr sprechen, selbst dann nicht, wenn die Beratung vertagt und in einer späteren Sitzung wieder fortgesetzt wird. Dagegen sind persönliche Bemerkungen des gemaßregelten Redners weiter zulässig.

Irgend ein Rechtsmittel gegen die Wortentziehung ist nicht gegeben, da dieselbe ja bereits von dem Plenum des Reichstags ausgesprochen wird.

Infolge der etwas unklaren und ungenauen Fassung des § 46 der Geschäfts-Ordnung: „Ist das Eine o d e r das Andere zweimal geschehen" — nämlich eine Zurückverweisung zur Sache oder zur Ordnung — entstand eine Streitfrage darüber, ob die Geschäfts-Ordnung den Ruf zur Sache und den zur Ordnung inbezug auf ihre Wirkung derart gleichstellen wollte, daß der Antrag auf Wortentziehung auch gestellt werden könne, wenn ein Redner je einmal zur Sache und einmal zur Ordnung ge-

11) Sten. Ber. I. 3 S. 456.

rufen wurde und dann fortfährt, sich von der Sache oder der Ordnung zu entfernen. Übereinstimmend verneinen Hubrich und Perels[12]) die Zulässigkeit eines derartigen Verfahrens und verlangen als Voraussetzung für die Wortentziehung, daß der Redner entweder zweimal zur Sache gerufen wurde und sich trotzdem weiter vom Gegenstand entfernt hat, oder daß er nach zweimalig erteiltem Ordnungsruf noch ein drittes Mal die Ordnung verletzt hat.

4. Die Ausschließung aus der Sitzung.

„Im Falle gröblicher Verletzung der Ordnung kann das Mitglied durch den Präsidenten von der Sitzung ausgeschlossen werden." (Gesch.-Ordg. § 60 Abs. III.)

Mit Einfügung dieser Bestimmung in die Geschäftsordnung durch den Reichstags-Beschluß vom 16. Februar 1875 ist dem Präsidenten das schärfste Disziplinarstrafmittel in die Hand gegeben, das er anzuwenden hat gegen Mitglieder, welche die Ordnung in gröblicher Weise verletzen. Wann eine solche „gröbliche Verletzung" vorliegt, entscheidet wiederum der Präsident nach freiem Ermessen. Der Abgeordnete Roeren wies seinerzeit in seinem Antrag darauf hin, daß die Ausschließung angewandt werden solle bei Verfehlungen gegen die ersten Anforderungen des Anstandes und offenen Beschimpfungen und Beleidigungen anderer Abgeordneter und dritter Personen.

Gegen die Ausschließung gibt die Geschäftsordnung dasselbe Rechtsmittel wie gegen den Ordnungsruf: schriftlichen Rekurs zum Reichstag bis spätestens dem nächstfolgenden Tag und Entscheidung des Plenums nicht vor dem folgenden Tag ohne vorhergehende Diskussion.

Über die rechtliche Zulässigkeit der Ausschließung überhaupt herrschen in der Literatur verschiedene Ansichten:

Perels[13]) bestreitet die Rechtsbeständigkeit des § 60 Abs. III der Gesch.-Ordg., da auf Grund der Reichsverfassung

12) Hubrich S. 434 Anm. 16; Perels S. 95.
13) Perels S. 100 und S. 3.

und des Wahlgesetzes jedes Mitglied berechtigt und verpflichtet sei, an den gesamten Verhandlungen teilzunehmen. Dieses Recht und diese Pflicht vermöge der Geschäftsordnung auch durch die Festsetzung von Disziplinarmitteln auf Grund des Art. 27 der Reichsverfassung weder zu beschränken noch auszuschließen. Die Geschäftsordnung, deren autonome Aufstellung dem Reichstag durch Gesetz übertragen sei, könne niemals rechtswirksam in Gegensatz zum Gesetzrecht treten, welches die Quelle des fraglichen Rechtes sei, nur intra oder praeter, niemals contra legem komme ihr verbindliche Kraft zu.

Auch Seydel spricht sich scharf gegen die Zulässigkeit der Ausschließung aus: „Er — der Reichstag — kann keinem Abgeordneten die Mitgliedschaft aberkennen und kann ebensowenig ihm den Zutritt zu den Sitzungen versagen."

Im Gegensatz hierzu vertritt in erster Linie Hubrich[14]) die Ansicht, daß dem Abs. III § 60 Gesch.-Ordg. Rechtsgültigkeit zukomme. Er geht davon aus, daß der Volksvertreter in Ausübung seines Berufes „der Verwalter eines Inbegriffs staatlicher Rechte" ist. Es entspreche daher durchaus dem Geiste der allgemeinen Rechtsordnung, wenn der Reichstag bei der autonomischen Regelung seiner Disziplin sich der Normen des staatlichen Beamtendisziplinarrechts als Vorbilder bediene." Entsprechend diesem Vorbilde sei, wie bei dem Beamten die Dienstentlassung, so bei dem Volksvertreter die Ausschließung und zwar konsequenterweise auch die temporäre als Disziplinarstrafmittel statthaft.

Noch weiter geht Mohl[15]), der jede Art von Disziplinarmittel für zulässig erklärt, also nicht nur Ausschließung, sondern auch Geldstrafen und Haft, da die Verfassung in Art. 27 dem Reichstag die Regelung seiner Disziplin ohne irgendwelche Beschränkung und lediglich durch die Geschäftsordnung überlasse.

Auch das Reichsgericht hat sich in neuester Zeit mit dieser Frage zu befassen gehabt, als es über die von den preußischen

14) Hubrich S. 458.

15) Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 31. Bd. 1875 S. 49.

Landtagsabgeordneten Borchardt und Leinert gegen das sie wegen Widerstandes gegen die Staatsgewalt und Hausfriedensbruchs verurteilende Erkenntnis eingelegte Revision zu entscheiden hatte. In der Begründung dieses Urteils heißt es[16]): Die Befugnis des Präsidenten zur Ausschließung des Abgeordneten Borchardt beruht auf § 64 der Geschäfts-Ordnung des Abgeordnetenhauses und dieses findet seine rechtliche Grundlage in § 78 Abs. 1 der preußischen Verfassung. Danach hat der Präsident das Recht, einen Abgeordneten ungeachtet seiner Immunität vorübergehend von der Verhandlung der gesetzgebenden Körperschaft auszuschließen. In dem Recht der autonomen Regelung der Disziplin liegt die Befugnis, Maßnahmen zu treffen, welche geeignet sind, zu verhüten, daß durch den Rechtsmißbrauch eines einzelnen Mitgliedes der Verhandlungszweck vereitelt wird. Tritt das Recht des Störers auf Teilnahme an den Verhandlungen mit diesem Zweck in Widerspruch, so muß es dem stärkeren Recht der Gesamtheit weichen. Die Bestimmungen des § 64, 2 und 3 der Geschäfts-Ordnung sind unbedenklich als gültig anzusehen.

Nach all' dem, was Theorie und Praxis über diesen Punkt gesagt haben, wird man wohl zur Ansicht gelangen, daß, nachdem die Reichsverfassung dem Reichstag das Recht verliehen hat, seine Disziplin in autonomischer Weise zu regeln, sie ihm auch bei der Wahl der Mittel, um die Disziplin aufrecht zu erhalten, vollkommen freie Hand lassen wollte und mußte, daß somit gegen die Gültigkeit des Abs. 3 § 60 Gesch.-Ordg. keine Bedenken mehr bestehen.

Erkennt man nun die Rechtsgültigkeit der Ausschließung als Disziplinarstrafmittel an, so taucht sofort die Frage auf: Was kann der Präsident tun, wenn sich ein ausgeschlossenes Mitglied der Ausschließung nicht fügt oder den Saal wieder betritt. Die Geschäfts-Ordnung bestimmt zunächst für den Fall, daß ein ausgeschlossenes Mitglied der Aufforderung zum Ver-

16) Ein Abdruck der Urteilsgründe war zurzeit noch nicht zu erlangen. Das Angeführte ist daher Zeitungsberichten entnommen.

lassen des Saales keine Folge leistet, so hat der Präsident in Gemäßheit des § 61 Gesch.-Ordg. zu verfahren, d. h. er hat die Sitzung auszusetzen oder aufzuheben. Sie unterläßt es also, den Präsidenten zu ermächtigen, den renitenten Abgeordneten nötigenfalls mit Gewalt aus dem Saal entfernen zu lassen, was einem Versagen dieser Befugnis des Präsidenten — wenigstens soweit er in Ausübung der Disziplinargewalt handelt — gleichkommt.

Es könnte nun den Anschein haben, als ob ein Abgeordneter es in der Hand hätte, durch fortwährende grobe Ordnungsverletzungen überhaupt die Fortsetzung einer Verhandlung zu hindern, da es kein Mittel gibt, ihn gewaltsam an seinem Treiben zu hindern, als ob demnach Abs. 3 § 60 der Gesch.-Ordg. einen praktischen Wert überhaupt nicht hätte, da er keine geeigneten Mittel zur eventuellen zwangsweisen Durchführung der Ausschließung enthält.

Für die Vertreter der Ansicht, daß Abs. 3 § 60 Geschäfts-Ordnung überhaupt keine Rechtsgültigkeit habe, entfällt die Erörterung der Frage, ob der Präsident die gewaltsame Entfernung des gemaßregelten Mitgliedes veranlassen könne, von selbst. Von den Anhängern der Zulässigkeit der Ausschließung spricht Spengler[17]) dieser Bestimmung einen praktischen Wert ab, da er eine zwangsweise Durchführung derselben, mangels einer entsprechenden Bestimmung in der Geschäfts-Ordnung, nicht für statthaft hält.

Hubrich dagegen vertritt in eingehender Begründung die Ansicht, daß sowohl ein direkter wie ein indirekter Zwang zur Durchführung der Ausschließung in Anwendung kommen könne. Nach seinen Ausführungen[18]) liegt zunächst ein indirekter Zwang für das ausgeschlossene Mitglied vor, sich dieser Maßregel zu fügen. Ist ein Parlamentsmitglied auf Grund § 60 III Gesch.-Ordg. vom Präsidenten von der Sitzung ausgeschlossen, so hat es auch das ihm bis dahin zustehende Recht, an der Sitzung teilzunehmen, verloren. Sein weiteres Verweilen im

17) Spengler S. 53. 18) Hubrich S. 437.

Versammlungsraum ist daher widerrechtlich und es begeht, wenn es dem Befehl des Präsidenten, den Saal zu verlassen, keine Folge leistet, ein Vergehen des Hausfriedensbruches gemäß § 123 RStGB.

Hieraus ergibt sich, daß tatsächlich ein indirekter Zwang von nicht zu unterschätzender Bedeutung gegen widerspenstige Abgeordnete vorliegt. Die Lage ist hier genau dieselbe wie bei einer Reihe von Delikten, die das Reichs-Straf-Gesetzbuch mit Strafe bedroht, ohne daß es ein Mittel gäbe, den Täter, der es sich fest zum Vorsatz gemacht hat, eines dieser Delikte zu begehen, zwangsweise an der Ausführung und Fortsetzung seiner strafbaren Handlung direkt zu verhindern und wobei der Obrigkeit nur das indirekte Mittel zur Androhung und des Vollzugs der daraufgesetzten Strafe zur Verfügung steht, um gegen den Täter vorzugehen. Welche Mittel hat man z. B., um jemanden, der sich vorgenommen hat, fortgesetzt Beamtenbeleidigungen zu begehen, zwangsweise an der Ausführung dieses Vorhabens zu hindern?

Der Polizei steht überhaupt kein Mittel zur Verfügung, um diesen dauernd daran zu hindern. Das einzige Mittel wäre das indirekte Mittel der Strafe und im Wiederholungsfalle Anwendung immer schärferer Strafen. Aber sogar während der Täter bei der Verbüßung dieser Strafen begriffen ist, kann er häufig in die Lage kommen, sein strafbares Tun fortzusetzen. Irgend welche direkte Gewaltmittel, wie Abschneiden der Zunge oder dauerndes Knebeln, kennen weder unsere Strafgesetzgebung noch unsere Gefängnisordnungen.

Dagegen gewährt uns bei einem renitenten Abgeordneten die Rechtsordnung wenigstens die Genugtuung, daß er, solange er in der Verbüßung einer ihm wegen eines im Parlamente begangenen Hausfriedensbruches zuerkannten Strafe begriffen ist, nicht die Möglichkeit hat, sein strafbares Tun weiter fortzusetzen, und dafür, daß gegen solche Abgeordnete, die die parlamentarische Ordnung in keiner Weise respektieren, ein Strafverfahren eingeleitet werden kann, werden die Parlamente stets

selbst sorgen, indem sie die erforderliche Genehmigung hierzu erteilen, zumal wenn man bedenkt, daß derartige „grobe Verstöße" gegen die Disziplin stets nur von Mitgliedern einer Opposition begangen werden, die versucht, den geordneten Gang der Verhandlung zu stören und zu verhindern, da sie infolge ihrer Minorität einen anderen Einfluß auf die Verhandlung und ihren Ausgang nicht auszuüben vermag.

Aber abgesehen von diesem indirekten Zwangsmittel, das an sich schon vollkommen genügen würde, um § 60 Abs. 3 Gesch.-Ordg. einen praktischen Wert zu verleihen, ist der Präsident auch in der Lage, einen widerspenstigen Abgeordneten mit Gewalt aus dem Saale entfernen zu lassen und sein Wiedereintreten nötigenfalls gewaltsam zu verhindern. Als erster hat auch hier wieder Hubrich den Weg gezeigt. Er leitet dieses Recht des Präsidenten nicht aus der diesem zustehenden Disziplinargewalt ab — dies wäre ja auch beim Fehlen einer derartigen Bestimmung in der Gesch.-Ordg. nicht möglich — sondern aus der dem Präsidenten zustehenden Polizeigewalt. Er führt hierzu aus [19]): „Gesondert von den Befugnissen des Präsidenten besteht aber dessen Kompetenz als Polizeiherr und da der renitente Abgeordnete in dem vorausgesetzten Fall sich gerade in dem Stadium der Begehung eines wider die allgemeine Rechtsordnung gerichteten Deliktes" — wie oben gezeigt eines Hausfriedensbruches — „befindet, kann der Präsident des Reichstags als Polizeiherr sehr wohl die unmittelbare Abstellung jenes verbrecherischen Angriffs durch gewaltsame Entfernung aus dem Saal bewirken lassen." Wenn Spengler zur Bekämpfung dieser Ausführungen anführt, die Polizeigewalt des Präsidenten könne sich nur gegen Nichtmitglieder richten und es sei ein Widerspruch in sich selbst, Mitglieder zur Rechenschaft zu ziehen, so übersieht er hierbei, daß infolge des Ausspruches des Präsidenten das gemaßregelte Mitglied sein Recht, in der Versammlung zu weilen, in rechtsgültiger Weise auf Grund § 60 III Gesch.-Ordg. verloren hat und daß deshalb der Präsident als Hausherr das Recht hat, den be-

19) Hubrich S. 441.

treffenden Abgeordneten zum Verlassen des Saales aufzufordern und daß bei einer Weigerung der Polizeiherr, also wiederum der Präsident, nicht nur das Recht, sondern vielmehr die Pflicht hat, den Störer des Hausfriedens mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln, also auch mit Gewalt, am Verbleiben und nötigenfalls am Wiedereindringen in den Saal zu verhindern.

Ohne übrigens einem manchmal beliebten Prajudizienkultus das Wort reden zu wollen, sei hier darauf hingewiesen, daß auch das Reichsgericht in der früher erwähnten Entscheidung sich diese Anschauung zu eigen gemacht hat; es heißt dort in der Begründung des Urteils weiter:

„Nach den nicht anfechtbaren tatsächlichen Feststellungen hat der Präsident den Abgeordneten Borchardt wegen grober, die Würde des Hauses schädigender Verletzung der Ordnung für den Rest der Sitzung ausgeschlossen. Wenn der Abgeordnete Borchardt sich nicht entfernte, so machte er sich des Hausfriedensbruches schuldig. Nachdem der Präsident die Mittel erschöpft hatte, die ihm zur Verhinderung der Fortsetzung dieser strafbaren Handlung zu Gebote standen, war es Pflicht der Polizei, Beistand zu leisten."

Wenn also, wie in jenem Falle, der Präsident als Polizeiherr im Versammlungsraum den Polizeibeamten den Befehl erteilte, den Abgeordneten Borchardt zu entfernen, so stand er vollkommen auf dem Boden des Rechtes.

Angesichts dieser übereinstimmenden Anschauung der namhaftesten Theoretiker mit der unseres obersten Gerichtshofes werden wohl die letzten Zweifel verschwinden und man wird daran festzuhalten haben, daß die Ausschließung auch zwangsweise durchgeführt werden kann.

§ 7.

Der rechtliche Charakter der Disziplinarmittel.

Was nun den rechtlichen Charakter der einzelnen Disziplinarmittel anlangt, so kommen wir zu folgendem Ergebnis:

Das Rügerecht entbehrt des Charakters als Strafe, da es dem Abgeordneten kein ihn in seiner Eigenschaft als Parlamentarier treffendes Übel zufügt und somit demselben ein wesentliches Merkmal der Strafe fehlt. Ebensowenig ist der Ruf zur Sache als Strafmittel anzusprechen. Vielmehr sind diese beiden Disziplinarbefugnisse des Präsidenten als Mittel anzusehen, den geordneten und sachgemäßen Gang der Verhandlung zu ermöglichen.

Dagegen tragen die anderen Disziplinarmittel: Ordnungsruf, Wortenziehung und Ausschließung den Charakter eines Disziplinar s t r a f mittels. Zweck jeder Strafe ist Sühnung eines Deliktes durch Zufügung von Leid, Besserung des Übeltäters und Abschreckung der Anderen. All' diese Merkmale erfüllen die obengenannten Disziplinarstrafmittel. Da sie parlamentarische Strafen sind, müssen sie natürlich den Schuldigen in seiner Eigenschaft als Mitglied des Parlaments treffen.

Der Ordnungsruf fällt eine Kritik über die parlamentarische Tätigkeit des Abgeordneten und sühnt die von ihm begangene Verletzung der Ordnung. Durch die nachteiligen Folgen, die ein wiederholter Ordnungsruf mit sich bringt, ist er durchaus geeignet, Verletzungen der Ordnung vorzubeugen, und eine Besserung des damit belegten Abgeordneten zu bewirken.

Die Wortenziehung erfüllt ebenfalls alle Merkmale eines Strafmittels. Sie trifft den Abgeordneten in ziemlich empfindlicher Weise in seiner Tätigkeit als Parlamentarier, da sie ihm eine weitere aktive Teilnahme an der Verhandlung über den vorliegenden Gegenstand unmöglich macht.

Nach schärfer trifft die Ausschließung den Abgeordneten in seinen parlamentarischen Rechten, die sämtlich für die Dauer der Ausschließung beseitigt werden.

Anderer Meinung über den Charakter der Wortentziehung sind P e r e l s , der dieselbe lediglich als Mittel zur Aufrechterhaltung der Redeordnung ansieht, und S e y d e l , der den Ordnungsruf als einziges Disziplinarstrafmittel anerkennt. Über den Charakter der Ausschließung sprechen sich beide nicht

aus, da sie dieselbe überhaupt für unzulässig erklären. Doch ist mit Hubrich am Strafcharakter der Wortentziehung und der Ausschließung festzuhalten, da sie alle Merkmale eines Strafmittels erfüllen.

§ 3.

Die weitere Ausgestaltung des parlamentarischen Disziplinarrechts im Reichstag.

Eine weitere höchst interessante Frage ist es, ob mit den bereits angeführten Disziplinarmitteln die autonomische Regelung der parlamentarischen Disziplin bereits erschöpft ist oder ob eine weitere Ausgestaltung sowohl in bezug auf die Strafarten als auch in bezug auf ihr Anwendungsgebiet möglich ist. Ehe zur Erörterung dieser Frage, über die bislang weder in der Literatur noch unter den Parlamentariern selbst eine Einigung zustande gekommen ist, muß nochmals kurz auf die rechtsgeschichtliche Entwicklung des parlamentarischen Disziplinarrechts eingegangen werden. Für den Deutschen Reichstag, der ja eine weitgehende geschichtliche Entwicklung nicht aufweist, muß hier eine Parallele zum preußischen Abgeordnetenhaus gezogen werden, was umso unbedenklicher geschehen kann, als das in beiden Häusern geltende Disziplinarrecht fast dasselbe ist und auf den gleichen Quellen beruht.

Im englischen Parlament hatte die Regierung schon sehr früh das Recht der vollkommenen inneren Autonomie zugestehen müssen, derzufolge das Parlament auch die in Anwendung zu bringenden Disziplinarmittel vollkommen selbständig feststellte und hierbei sich an keinerlei Schranken gebunden fühlte. Die Verfassung der nordamerikanischen Union vom 17. September 1787 sichert beiden Häusern des Kongresses das Recht der inneren Autonomie und die Ausübung einer Strafgewalt ausdrücklich zu, und zwar erstreckt sich dieselbe nicht nur auf das parlamentarische Verhalten des Abgeordneten, sondern auch auf sein außerparlamentarisches. Dementsprechend setzten auch beide Häuser Geschäftsordnung und Disziplinarmittel ganz nach

eigenem Gutdünken fest. Auch in Frankreich gab das Gesetz vom 13. Juni 1791 dem corps législatif die innere Autonomie: „le corps législatif fera tous les réglements, qu'il jugera necessaires pour l'ordre de son travail et pour la discipline de ces séances." Auf Grund dieses Gesetzes beanspruchte die Kammer jederzeit das Recht für sich, die Geschäfts-Ordnung je nach Bedürfnis weiter auszugestalten. Die belgische Kammer hatte ebenfalls verfassungsgemäß das Recht, zu bestimmen le mode suivant lequel elle exercera ses attributions und auch die preußische Verfassung vom 5. Dezember 1848 enthielt als erste in Deutschland in Art. 77 die Bestimmung: „Jede Kammer regelt ihren Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung."

In der Revisionskommission der II. Kammer tauchten jedoch Bedenken auf, daß bei dem in Art. 83 I ausgesprochenen Grundsatz der Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und bei dem Fehlen irgendwelcher Bestimmungen über die Regelung der Disziplin die Kammer „gar kein Mittel in Händen habe, einem ordnungswidrigen störenden Betragen einzelner Mitglieder entgegenzuwirken." Die Kommission gelangte daher zur Überzeugung, daß es notwendig sei, jeder Kammer das Recht zur selbständigen Regelung ihrer Disziplin zu geben. Die gleichzeitig aufgeworfene Frage, ob das Recht der Disziplinargewalt auch so weit gehe, einzelne Mitglieder vorübergehend aus der Kammer auszuschließen, wurde einstimmig bejaht; es wurde jedoch davon abgesehen, eine Bestimmung hierüber in die Verfassung aufzunehmen. In der definitiven preußischen Verfassung vom 31. Januar 1850 lautet nun der Art. 78: „Jede Kammer . . . . regelt ihren Geschäftsgang und ihre Disziplin durch eine Geschäftsordnung"; und die Reichsverfassung gibt diesen Grundsatz wörtlich wieder in Art. 27: „Der Reichstag . . . . regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung."

Wenn man nun bedenkt, daß sich die preußische Verfassung in vielfacher Beziehung die belgische Konstitution zum Vorbild genommen und oft eng an dieselbe angeschlossen hat,

daß aber insbesondere die Bestimmungen, welche Geschäftsgang und Disziplin regeln, inhaltlich fast ganz mit denen der Konstitution übereinstimmen, so wird man zu der Überzeugung gelangen, daß die preußische Verfassung beiden Kammern das Recht der inneren Autonomie und damit die Befugnis zur Ausgestaltung der Disziplinargewalt in demselben Umfang zukommen lassen wollte, wie dies bei der belgischen Repräsentantenkammer der Fall war, und weiter kann man aus der wörtlichen Übernahme der einschlägigen Verfassungsbestimmung in die Reichsverfassung argumentieren, daß das Gleiche auch für den Reichstag gilt. Hieraus folgt nun, daß das Disziplinarrecht im Reichstag in seiner jetzigen Ausgestaltung noch keineswegs seine Grenzen erreicht hat. Der Reichstag ist z. B. berechtigt, in seine Geschäftsordnung Strafbestimmungen für den Fall unentschuldigten Fernbleibens von den Sitzungen aufzunehmen. Auch sind die jetzt eingeführten Disziplinarmittel nicht für immer bindend festgelegt, vielmehr kann der Reichstag alle erdenklichen Strafen festsetzen, soweit sie sich nur innerhalb des Rahmens der allgemeinen Rechtsordnung halten und den zu maßregelnden Abgeordneten in seiner Eigenschaft als Parlamentarier treffen. So sagt auch Hubrich über diesen Punkt:

„Dagegen sind hier offenbar alle Arten von Disziplinarstrafmitteln erlaubt, welche der Gesetzgeber, der das Recht der Autonomie verliehen, etwa selbst bei der Regelung analoger Disziplinarverhältnisse anerkannt hat und welche zugleich die allgemeine Voraussetzung der parlamentarischen Disziplinarstrafen, den Abgeordneten in seinen durch den parlamentarischen Beruf gegebenen Beziehungen zu treffen, erfüllen." Für den Reichstag käme hier in erster Linie in Betracht Geldstrafe und dauernde Ausschließung aus dem Parlamente.

Der Einführung von Geldstrafen steht nichts im Wege, da ja die Reichstagsabgeordneten auf Grund des Gesetzes vom 21. Mai 1906 eine jährliche Aufwandsentschädigung von insgesamt 3000 Mk. erhalten; es könnte also durch Kürzung dieser

Diätenbezüge eine disziplinäre Maßregelung sehr wohl durchgeführt werden.

Was nun die dauernde Ausschließung aus dem Parlamente anlangt, so wird deren Zulässigkeit trotz der Anerkennung der vollkommenen inneren Autonomie des Reichstags von vielen Seiten — meines Erachtens mit Unrecht — bestritten, da ein dauernder Verlust der Mitgliedschaft verfassungswidrig sei. Gestützt wird diese Ansicht, deren namhafteste Vertreter Laband und Seydel sind, einmal auf die Verhandlungen der Revisionskommission der II. preußischen Kammer, die die Möglichkeit einer temporären Ausschließung bejahte, dagegen die einer dauernden Ausschließung strikte verneinte, zum andern aber auch darauf, daß durch eine dauernde Ausschließung nicht nur der betreffende Abgeordnete getroffen würde, sondern in erster Linie dessen Wählerschaft, deren verfassungsmäßiges Recht zur Teilnahme an der Reichsgesetzgebung mit der Ausschließung ihres Abgeordneten untergehen würde.

Was nun den ersten Punkt anlangt, so muß hier berücksichtigt werden, daß die Verhandlungen in der Revisionskommission keineswegs bindender Natur sind, daß vielmehr für die Interpretation der Verfassung in erster Linie der im Text niedergelegte Wille des Gesetzgebers in Frage kommt. Und hier finden sich keinerlei Anhaltspunkte, welche die dauernde Ausschließung verbieten oder als verfassungswidrig kennzeichnen.

Der zweite Grund beruht auf der heute allgemein als irrig erkannten Anschauung, der Abgeordnete sei der juristische Vertreter seiner Wählerschaft oder des Volkes. Da vielmehr, wie Laband[20]) selbst ausführt, die Reichstagsmitglieder im juristischen Sinne Niemandes Vertreter, auch nicht ihrer Wähler, sind und mit Abschluß der Wahl jeder Anteil, jede Mitwirkung, jeder rechtlich relevante Einfluß des „gesamten Volkes" auf die Willensentschlüsse des Reiches aufhört, so besteht keinerlei Beziehung mehr zwischen dem Abgeordneten und

---

20) Laband S. 272 und 273.

seiner Wählerschaft. Es kann daher von der Vernichtung des Rechtes der Wählerschaft bei einer dauernden Ausschließung eines Abgeordneten keine Rede sein. Vielmehr wird durch eine solche nur der zu maßregelnde Abgeordnete in empfindlichster Weise in seiner Eigenschaft als Parlamentarier getroffen, woraus weiter folgt, daß es dem Reichstag unbenommen ist, in seine Geschäfts-Ordnung eine Bestimmung aufzunehmen, welche die dauernde Ausschließung eines Abgeordneten als Strafe für ein parlamentarisches Vergehen vorsieht. Dagegen wäre eine Einführung von Freiheitsstrafen im Reichstag nicht zulässig, da auch dem Reichsbeamtenrecht, das hier zum Vergleich herangezogen werden muß, eine Freiheitsstrafe als Disziplinarstrafe fremd ist [21]).

§ 9.

Die parlamentarische Disziplin und die Regierungsvertreter.

Art. 9 der Reichsverfassung gibt den Mitgliedern des Bundesrates und ihren Vertretern das Recht, jederzeit im Reichstag zu erscheinen, und sie müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden. Da nun aber der Reichstag gemäß Art. 27 Reichsverfassung *seine* Disziplin regelt, da anderseits die Mitglieder des Bundesrates nie gleichzeitig Mitglieder des Reichstags sind, noch sein können, so muß hier noch kurz auf das Verhältnis der Regierungsvertreter zur parlamentarischen Ordnung eingegangen werden. Die herrschende Meinung geht dahin, daß die Regierungsvertreter der parlamentarischen Disziplin nicht unterworfen sind, daß also insbesondere parlamentarische Strafmaßnahmen gegen sie nicht in Anwendung kommen können, da sie nicht jenem Gewaltverhältnis dauernder Natur angehören, das die Voraussetzung für das Eingreifen der parlamentarischen Disziplinargewalt bildet. Diesen Gedanken sprach bereits der Präsident in der Sitzung vom 14. Mai 1873 aus, als er sagte: „Der eigentlichen Disziplin

21) Siehe die Ausführungen auf S. 24.

des Präsidenten und dem eigentlichen Ordnungsruf kann meines Erachtens niemand unterliegen, der sich nicht an der Wahl des Präsidenten beteiligt hat, oder sich doch hätte beteiligen können, „d. h. Niemand, der nicht Mitglied des Hauses ist". Dies hat nun aber keineswegs zur Folge, daß es den Vertretern der Regierungen gestattet wäre, die Ordnung des Hauses zu verletzen oder sonstwie den geordneten Gang der Verhandlungen zu stören. Da der Präsident die Ordnung in der Sitzung aufrecht zu erhalten hat, so muß er dies auch den Regierungsvertretern gegenüber tun, nur kann er hierbei nicht die parlamentarischen Disziplinarstrafen in Anwendung bringen. Verstößt ein Regierungsvertreter gegen die Ordnung, so kann ihm der Präsident in seiner Eigenschaft als Hausherr entgegentreten [22]). Er kann ihn auch unterbrechen, wenn dies im Interesse einer geordneten Geschäftsleitung notwendig wird. Ferner kann der Präsident feststellen, daß eine Äußerung oder Handlung eines Regierungsvertreters gegen die parlamentarische Ordnung verstoßen hat, ohne allerdings einen formellen Ordnungsruf erteilen zu können. So erklärte in der Sitzung vom 23. Oktober 1867 der Präsident: „Ein Mitglied des Bundesrats, welches nicht Mitglied des Reichstags ist noch sein kann und das vermöge der Verfassung selbst von mir nicht unterbrochen werden darf, würde bei einer Überschreitung der Ordnung zu gewärtigen haben, daß ich den Satz ausspreche: Ich würde ihn, wenn er ein Mitglied des Reichstags wäre, zur Ordnung rufen." Praktisch zur Anwendung gelangte diese Methode in der Sitzung vom 14. Mai 1873:

„Ich muß die Bemerkung machen, daß ich eine solche Äußerung, wie die eben gefallene, wenn sie von einem Mitglied des Reichstags gegen ein anderes ausgesprochen wäre, mit dem Ordnungsruf begleitet haben würde," und später begründet der Präsident diese Worte: „Wenn aber in einer Versammlung wie die gegenwärtige sogar vermöge der Verfassung niemand

---

22) Siehe Hubrichs Ausführungen S. 424.

gleichzeitig die Eigenschaft eines Mitgliedes der Versammlung und die eines Mitglieds des Bundesrats haben kann, so bleibt dem Präsidenten nach meiner Auffassung, um die ihm gestellte und gegen Jedermann durchzuführende Aufgabe der Aufrechterhaltung der Ordnung zu lösen, nichts übrig, als erforderlichenfalls denselben Gedanken in zwei verschiedenen Formen auszusprechen."

Natürlich kann der Präsident solche ordnungsrufähnliche Feststellungen nicht willkürlich treffen, sondern es muß das Verhalten des Regierungsvertreters tatsächlich ein derartiges gewesen sein, daß es bei einem Abgeordneten eine disziplinäre Ahndung zur Folge gehabt hätte. Hierzu führt Hubrich aus [23]): „Es muß der Regierungsvertreter bei seinem Reden oder seinem sonstigen Verhalten entweder gegen die allgemein anerkannten, wenn auch ungeschriebenen Regeln des Anstandes und der Sitte oder gegen die Gesetze oder gegen einen parlamentarischen Brauch, der die Kraft eines Gewohnheitsrechts erlangt hat, sich vergangen und dadurch den ruhigen Fortgang der parlamentarischen Verhandlung gefährdet haben, wenn der Präsident der Volksvertretung als Verwalter des Hausrechts ihm mit abmahnenden oder mißbilligenden Worten entgegentreten will. Anstand und Sitte, Recht und Gesetz sind die Schranken, die selbstverständlich auch für die in der parlamentarischen Körperschaft tätig werdenden Regierungsvertreter gelten."

Abgesehen von diesen „abmahnenden und mißbilligenden Worten" kann der Präsident infolge des Verhaltens der Regierungsvertreter dazu kommen, die Sitzung auszusetzen, zu unterbrechen oder aufzuheben, wenn ihm eine Aufrechterhaltung der Ordnung nicht mehr möglich scheint. Ferner kann der Reichstag oder der Präsident bei der vorgesetzten Behörde der Regierungsvertreter oder beim Kaiser über ein ordnungswidriges Benehmen derselben vorstellig werden; ebenso bleibt

---

23) Siehe Hubrich S. 426.

es einzelnen Abgeordneten, die etwa im Reichstag von ihnen beleidigt wurden, unbenommen, gegen sie die Hilfe der ordentlichen Gerichte in Anspruch zu nehmen, da die Regierungsvertreter für ihre Äußerungen und Handlungen im Parlament jederzeit zur Verantwortung gezogen werden können.

§ 10.

Die Zuhörerschaft.

Eine weitere Kategorie von Personen muß hier noch kurz behandelt werden — die Zuhörer —, da gemäß Art. 22 der Reichsverfassung alle Verhandlungen des Reichstags öffentlich sind. Aus dem früher Gesagten erhellt ohne weiteres, daß die Zuhörer der parlamentarischen Disziplin nicht unterworfen sein können, dagegen unterstehen sie der Ordnungsgwalt des Präsidenten, wie dies §§ 62—64 der Geschäftsordnung ausdrücklich erwähnen. Hier wird dem Präsidenten das Recht gegeben, einzelnen Personen, die von der Tribüne aus Zeichen des Beifalls oder des Mißfallens geben oder sonstwie die Ordnung und den Anstand verletzen, auf der Stelle entfernen zu lassen. Entsteht sonstwie in der Allgemeinheit der Zuhörer störende Unruhe, so kann der Präsident anordnen, daß alle, die sich zurzeit auf der Tribüne befinden, dieselbe räumen. Würde eine gleichzeitige Räumung sämtlicher Tribünen notwendig, so würde der Grundsatz der Öffentlichkeit verletzt und ein weiteres Verhandeln des Reichstags wäre verfassungswidrig [24]).

---

24) Siehe Dambitsch Art. 22 Anm. II.

Die parlamentarische Disziplin in der bayerischen Abgeordnetenkammer.

§ 11.

Geschichtlicher Überblick.

Im Gegensatz zur preußischen und zur Reichsverfassung hat die bayerische Verfassung vom 26. Mai 1818 der Ständeversammlung nicht von Anfang an das Recht der inneren Autonomie verliehen; dieses Recht wurde vielmehr erst im Laufe einer mehr als fünfzigjährigen Entwicklung in dem Umfang erworben, wie es jetzt in Geltung ist.

Die Beilage X zu Titel VI § 10 der Verfassungsurkunde enthielt ausführliche Bestimmungen über den Geschäftsgang und die Disziplin in beiden Kammern, sodaß dieser zur selbstständigen Regelung ihrer inneren Angelegenheiten, insbesondere der Geschäftsordnung, wenig Raum blieb. Gleichwohl ging die I. Kammer bald dazu über, ihre inneren Angelegenheiten durch Vollzugsbestimmungen zur X. Verfassungsbeilage, sog. Reglements, selbständig zu regeln. Bei der II. Kammer dagegen mißlangen ähnliche Versuche, die in den Jahren 1819 und 1822 gemacht wurden, sodaß deren Reglement gänzlich unter dem Einfluß der Regierung stand. Am 3. Mai 1825 wurde der II. Kammer eine vom König „genehmigte und sanktionierte" Geschäftsordnung mitgeteilt, die sie mit geringen, ebenfalls durch kgl. Entschließung mitgeteilten Änderungen am 22. März 1825 annahm. Diese Geschäftsordnung, die, wie Freiherr von Lerchenfeld in seiner Schrift: „Die Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph" sagt, „die wesentlichsten Rechte der Kammer auf unverantwortlichste Weise verkümmerte," erwies sich bald als wenig zweckmäßig. Als nun die Staatsregierung am 21. März 1831 den Entwurf einer neuen Geschäftsordnung vorlegte, der die wenigen Rechte zur selbständigen Regelung innerer Angelegenheiten noch mehr be-

schränkte, benützten beide Kammern die Gelegenheit, ihre innere Autonomie etwas zu erweitern. In dem Vorschlag der beiden Kammern wurde ein großer Teil der Bestimmungen der X. Verfassungsbeilage gestrichen und im übrigen sollte jede Kammer befugt sein, „für die Leitung ihrer inneren Angelegenheiten und die Ordnung ihrer Geschäfte eigene reglementäre Vorschriften, jedoch nur unter der Bedingung festzusetzen, daß solche nichts enthalten, wodurch eine Bestimmung der Verfassungsurkunde, ihrer Beilagen und des gegenwärtigen Gesetzes abgeändert oder authentisch erläutert würde."

Dieser Vorschlag wurde im wesentlichen angenommen und am 2. September 1831 als „Gesetz den Geschäftsgang der beiden Kammern der Ständeversammlung betreffend" verkündet.

Auf Grund dieses Gesetzes gaben sich beide Kammern sofort neue Geschäftsordnungen, von denen die der II. Kammer bis zum Jahre 1849 in Kraft blieb. In diesem Jahre brachte der Landtag den Entwurf zu neuen Bestimmungen in Vorschlag, dessen Tendenz auf eine weitere Ausgestaltung der inneren Autonomie gerichtet war; u. a. beschränkte er auch das Recht der Regierungsvertreter, einen Redner oder die Tagesordnung jederzeit zu unterbrechen. Eine Erledigung dieses Entwurfes mußte wegen der inzwischen erfolgten Landtagsauflösung unterbleiben, doch legte die Regierung dem neuen Landtag einen Gesetzentwurf vor, der mit wenigen Einschränkungen dem Entwurfe des früheren Landtags entsprach und der mit geringen Abänderungen nach Zustimmung des Landtags am 25. Juli 1850 als „Gesetz den Geschäfts-Gang des Landtags betreffend" publiziert wurde. Hierauf stellten die Kammern im Jahre 1851 neue Geschäfts-Ordnungen auf, von denen besonders die der II. Kammer von dem Recht der inneren Autonomie ausgiebigeren Gebrauch machte. Diese Geschäfts-Ordnung blieb mit geringen Änderungen bis zum Jahre 1872 in Kraft.

Auf Anregung der II. Kammer hatte die Regierung im Jahre 1871 einen Gesetzentwurf in Vorlage gebracht, dessen

Zweck es u. a. war, durch Erweiterung der autonomen Befugnisse der Kammern jeder derselben die Möglichkeit zu gewähren, in Zukunft nach eigenem Ermessen eine von dem bisherigen System abweichende Behandlung einzelner Beratungsgegenstände eintreten zu lassen.

Nachdem dieser Entwurf die Zustimmung der Stände gefunden hatte, wurde er am 19. Januar 1872 als „Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betreffend" verkündet.

Dieses Gesetz ist jetzt noch in Geltung. Sein Art. 1, der für die Regelung des Geschäftsganges in erster Linie maßgebend ist, lautet:

„Jeder Kammer kommt zu, ihre Geschäftsordnung selbst festzustellen, unter Beobachtung der nachfolgenden und der sonstigen über den Landtag bestehenden verfassungsmäßigen Bestimmungen."

Das Gesetz vom 19. Januar 1872 — im folgenden GeschGG. genannt — gewährt zwar dem Landtag das Recht der inneren Autonomie, aber nicht in dem Umfang wie z. B. die Reichsverfassung, sondern auch jetzt noch mit einer Reihe gesetzlich oder verfassungsmäßig festgelegter Einschränkungen.

§ 12.

Das geltende Disziplinarrecht in der bayerischen Abgeordnetenkammer.

Auf Grund des Geschäfts-Gang-Gesetzes stellten beide Kammern sofort neue Geschäftsordnungen auf. Die I. Kammer begnügte sich mit wenigen, zeitgemäßen Verbesserungen, bei der II. Kammer dagegen wurden durchgreifende Änderungen vorgenommen und bei Festlegung der Geschäfts-Ordnung vom 23. Februar 1872 diente in erster Linie die Geschäfts-Ordnung des deutschen Reichstags, dann auch die des Großherzogtums Hessen, die der II. badischen Kammer, die der württembergischen Abgeordneten-Kammer und die Landtags-Ordnung des Königreichs Sachsen als Vorbilder. Im Jahre 1904 sah sich die

Kammer veranlaßt, eine neue, revidierte Geschäfts-Ordnung aufzustellen, doch brachte diese bezüglich des parlamentarischen Disziplinarrechts keinerlei Änderung gegen die vorhergehende.

Aus diesem kurzen Überblick über die historische Entwicklung sehen wir, daß in der bayerischen Abgeordnetenkammer als Quelle des geltenden Disziplinarrechtes in erster Linie Gesetzesrecht, nämlich die Verfassung und das GeschGG. und erst in zweiter Linie statutarisches Recht, die rev. Geschäfts-Ordnung vom 8. August 1904 anzusehen ist.

Da sich, wie schon erwähnt, die Geschäfts-Ordnung vielfach an die des Reichstags angeschlossen hat, finden sich auch im Disziplinarrecht viele Anklänge an das im Reichstag geltende; da aber anderseits durch Verfassung und GeschGG. mancherlei Einschränkungen der inneren Autonomie gebracht werden, so finden sich doch so bedeutende Unterschiede, daß eine gesonderte Behandlung des in der bayerischen Abgeordnetenkammer geltenden Disziplinarrechts notwendig erscheint.

Auch in Bayern ist die Ausübung der Polizei- und Disziplinargewalt dem Präsidenten übertragen, dem zu diesem Zwecke eine Militärwache zur Verfügung steht (GeschGG. Art. 7; GeschOrdg. §§ 38 und 39).

Als Disziplinarmittel kennt das bayerische Disziplinarrecht Ruf zur Sache, Ordnungsruf, Wortentziehung und Ausschließung, von denen die drei zuletztgenannten den Charakter von Strafmitteln tragen.

Der Ruf zur Sache ist jedem Redner zu erteilen, der von dem Gegenstande der Verhandlung abweicht. Ist solches zweimal ohne Erfolg geschehen und fährt der Redner fort, sich von dem Gegenstand zu entfernen, so kann ihm der Präsident das Wort entziehen (GeschOrdg. § 44 I und II). Durch diesen klaren Wortlaut ist übrigens die früher behandelte Streitfrage, ob Sach- und Ordnungsruf kumulativ wirken und so gemeinsam die Wortentziehung herbeiführen können, für das bayerische Recht erledigt.

Über den Ordnungsruf sagt Art. 9 des GeschGG.: „Der Präsident ist berechtigt und verpflichtet, jedes Kammermitglied, welches einer in diesem Gesetz oder in der Geschäfts-Ordnung enthaltenen Bestimmung entgegen handelt, sofort zur Ordnung zu rufen." Für die Erteilung eines Ordnungsrufes gilt in formeller Beziehung das früher Gesagte in vollem Umfang. Dagegen sind die materiellen Voraussetzungen in der Geschäfts-Ordnung genau festgelegt. Auch kennt die Geschäfts-Ordnung die Möglichkeit der Erteilung eines Ordnungsrufes durch die Kammer selbst.

Demnach hat der Präsident einen Ordnungsruf zu erteilen:

1. Wenn ein Mitglied der Kammer, *ohne das Wort zu haben*, die Ordnung verletzt. Es ist in der Geschäfts-Ordnung nicht näher ausgeführt, was unter einem „Verletzen der Ordnung" zu verstehen ist. Zunächst ist wohl nur an den Fall gedacht, daß ein Kammermitglied das Wort ergreift, ohne das Wort zu haben; dies geht schon aus der Fassung, „ohne das Wort zu haben", hervor. Man wird aber wohl weiter gehen müssen und jede Störung der Debatte hierunter zu rechnen haben, wobei über das Vorliegen einer Ordnungsstörung der Präsident entscheidet.
2. Jedem Redner, welcher die Person des Königs in die Debatte zieht oder sich unanständiger Worte oder beleidigender Ausdrücke bedient (GO. § 44 III).

Hier finden wir einen Punkt, bei welchem das Ermessen des Präsidenten völlig ausscheidet: Das Hereinziehen der Person des Königs in die Debatte. Dies muß sofort mit einem Ordnungsruf belegt werden.

Verstößt ein Redner wiederholt gegen diese Bestimmung, so ist der Präsident berechtigt, ihm das Wort zu entziehen. Es ist also nicht eine dreimalige Verletzung der Ordnung notwendig, um die hier vom Präsidenten auszusprechende Wort-

entziehung zu rechtfertigen. Dagegen geht aus dem Wort „berechtigt" hervor, daß der Präsident nicht unbedingt gezwungen ist, bei einer einfachen Wiederholung der Ordnungsverletzung von dem Recht der Wortentziehung Gebrauch zu machen.

Als Rechtsmittel gegen den vom Präsidenten erteilten Ordnungsruf gibt das GeschGG. Berufung zur Kammer. Die Geschäfts-Ordnung hat hier zwei verschiedene Möglichkeiten aufgestellt:

1. Ein Mitglied, das, ohne das Wort zu haben, die Ordnung verletzt hat und gemäß § 39 GeschOrdg. mit einem Ordnungsruf belegt wurde, kann hiergegen schriftlich Einspruch einlegen, worauf die Kammer aber erst in der nächsten Sitzung ohne Diskussion entscheidet (GO. § 39 Abs. III).
2. Gegen einen Ordnungsruf oder die Wortentziehung, die gegen einen Redner gemäß § 44 GeschOrdg. ausgesprochen wurden, ist sofortige Berufung zur Kammer zulässig.

Die Geschäfts-Ordnung sieht ferner noch zwei Fälle vor, in denen die Kammer selbst einen Ordnungsruf erteilen kann:

1. Wenn ein Abgeordneter eine durch die Strafgesetze verbotene Amtshandlung eines Staatsdieners anführt und die Nennung des Namens des Täters verweigert oder wenn sich die Beschuldigung als unwahr herausstellt (GO. § 45 Abs. I).
2. Wenn ein Abgeordneter eine benannte oder zweifellos bezeichnete Person einer durch die Strafgesetze verbotenen Handlung fälschlich bezichtigt (GO. § 45 Abs. II).

Diese Bestimmungen, welche verläumderische Angriffe, die unter dem Schutz der Immunität gemacht werden können, hintanhalten sollen, kennen natürlich, da die Kammer bereits im Plenum entscheidet, ein Rechtsmittel nicht mehr.

Art. 10 GeschGG. und GeschOrdg. § 44 Abs. V geben den anwesenden Staatsministern, kgl. Kommissären, sowie allen Mitgliedern der Kammer das Recht, den Präsidenten auf Zuwiderhandlungen gegen die Ordnung aufmerksam zu machen und auf Zurückweisung zur Ordnung anzutragen. Dieses Recht ist aber nicht so aufzufassen, als ob ein derartiger Antrag an die Kammer zulässig wäre, sondern der Antrag wäre an den Präsidenten zu richten; denn in allen anderen außer den beiden obengenannten Fällen des § 45 GO. ist für die Zurückweisung zur Ordnung der Präsident in erster Instanz zuständig. Nur bei Verfehlungen nach § 45 I und II der GO. wäre der Antrag direkt an die Kammer zu richten. Das GeschGG. kennt als weiteres Disziplinarstrafmittel die Ausschließung, die unter gewissen Voraussetzungen zu verhängen ist; Art. 26 und 27 GeschGG. sagen hierüber: „Konnte eine Abstimmung zweimal nicht erfolgen, weil die zur Beschlußfähigkeit erforderliche Anzahl Mitglieder nicht vorhanden war, so hat der Präsident die Abwesenden persönlich laden und die Ladung bescheinigen zu lassen. Erscheint ein Mitglied trotz zweimaliger Ladung nicht, so wird es ein drittes Mal geladen mit der Androhung, daß es bei fernerem unentschuldigtem Wegbleiben ausgeschlossen werde. Leistet es auch dieser Auffordeung keine Folge, so gilt es als ausgetreten." Mit anderen Worten, verletzt ein Mitglied seine oberste Pflicht, an den Verhandlungen teilzunehmen, dauernd in gröbster Weise, so tritt als Strafe hierfür die Ausschließung ein; — denn der Ausdruck „gilt es als ausgetreten" ist lediglich eine euphemistische Umschreibung des kurz vorher gebrauchten Ausdruckes „ausgeschlossen".

Dies ist aber der einzige Fall der Ausschließung, den das bayerische Disziplinarrecht kennt. Für den Fall grober Verletzungen der Ordnung sieht es die Ausschließung nicht vor.

Über das Verhältnis der Regierungsvertreter gilt im allgemeinen dasselbe wie im Reichstag. Sie unterliegen der parlamentarischen Disziplin nicht, doch haben sie jede Ver-

letzung der Ordnung zu vermeiden. Art. 15 GeschGG. spricht insbesondere aus, daß sie auf Verlangen jederzeit gehört werden müssen, daß sie jedoch einen Redner in seinem bereits begonnenen Vortrag nicht unterbrechen dürfen.

Das Verhältnis zu den Zuhörern regelt Art. 8: „Der Präsident der Kammer ist verpflichtet, die Ruhe in den Sitzungen aufrecht zu erhalten und Zeichen von Beifall und Mißbilligung den Zuhörern nicht zu gestatten, nötigenfalls jeden derselben, welcher die Ruhe der Sitzung in irgend einer Weise stört, aus dem Sitzungssaal wegzuweisen und nach Umständen an die zuständige Behörde abführen und eintretendenfalls die Galerien räumen zu lassen." Hier ist also direkt ausgesprochen, daß der Präsident das Recht hat, nötigenfalls Verhaftungen vorzunehmen. Er übt also eine vollkommene obrigkeitliche Polizeigewalt aus, zu welchem Zweck ihm eine Militärwache zur Verfügung gestellt wird. Für den Fall, daß die Galerien geräumt werden müssen, sagt Art. 8 weiter, daß die Sitzung bis zur Erschöpfung der Tages-Ordnung fortgesetzt werden kann, daß also in diesem Falle das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlung nicht aufrecht zu erhalten werden braucht. Bezüglich einer weiteren Ausgestaltung des Disziplinarrechts in der bayerischen Abgeordnetenkammer ist zu bemerken, daß die Kammer hier nicht in demselben Umfang wie z. B. der Reichstag oder das preußische Abgeordnetenhaus in der Lage ist, die Art ihrer Disziplinarmittel beliebig zu erweitern oder das Geltungsgebiet des Disziplinarrechts weiter auszudehnen, da, wie schon erwähnt, das Disziplinarrecht in erster Linie auf Gesetzesrecht beruht und infolgedessen kann die Geschäftsordnung keine Bestimmung aufnehmen, welche mit der Verfassung oder dem Geschäfts-Gangs-Gesetz nicht im Einklang steht oder ihnen gar zuwiderläuft. Eine weitere Ausgestaltung des Disziplinarrechts ist daher nur in beschränktem Umfang denkbar.

§ 13.

Kurze Gegenüberstellung des im Reichstag und in der bayerischen Abgeordnetenkammer geltenden Disziplinarrechts.

Wenn sich auch -- besonders veranlaßt durch den Umstand, daß die bayerische Abgeordnetenkammer die Geschäftsordnung des Reichstags sich als Vorbild bei Aufstellung ihrer Geschäftsordnung hat dienen lassen — zwischen beiden Disziplinarrechten viele Anklänge finden, so ergeben sich doch bei einer vergleichenden Gegenüberstellung beider Rechte wesentliche und zum Teil grundsätzliche Unterschiede. Der fundamentalste Unterschied ist zunächst der, daß das parlamentarische Disziplinarrecht des deutschen Reichstags infolge der im Art. 27 der Reichsverfassung gewährten vollkommenen inneren Autonomie lediglich auf statutarischen Quellen beruht, während das Disziplinarrecht der bayerischen Abgeordnetenkammer in erster Linie Gesetzesrecht ist, und nur in dem beschränkten Umfang, soweit nicht Verfassung oder Geschäfts-Gangs-Gesetz entgegenstehen, ist hier für Ausbildung von statutarischem Recht im Wege innerer Autonomie noch Raum.

Aber auch bei Eingehen auf Einzelheiten finden sich noch ganz wesentliche Unterschiede.

Im Reichstag entscheidet über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Erteilung eines Ordnungsrufes lediglich der Präsident nach freiem Ermessen, ohne hierbei an irgendwelche strikte Regeln gebunden zu sein. In der bayerischen Abgeordnetenkammer ist der Präsident hierbei zum Teil streng an die in der Geschäftsordnung festgelegten Fälle gebunden, bei deren Zutreffen er einen Ordnungsruf erteilen muß, so daß sein freies Ermessen hier vollkommen ausscheidet. Auch kennt der Reichstag gegen den Ordnungsruf nur eine Art von Rechtsmittel, während das bayerische Recht teils sofortigen Einspruch, teils schriftliche Berufung am anderen Tage kennt.

3 0112 061922826

Ferner kenn das bayerische Disziplinarrecht zwei Fälle, in denen ein Ordnungsruf direkt von der Kammer erteilt werden kann, im Reichstag dagegen schließt der Präsident das Plenum bei Erteilung eines Ordnungsrufes aus. Andererseits ist im Reichstag für die Wortentziehung das Plenum zuständig, welches über einen diesbezüglichen Antrag des Präsidenten entscheidet. In der bayerischen Abgeordnetenkammer dagegen ist der Präsident für diesen Fall mit umfassender Disziplinargewalt ausgestattet, indem er ohne Mitwirkung der Kammer die Wortentziehung verfügen kann.

Auch das Disziplinarmittel der Ausschließung wird in beiden Parlamenten verschieden angewandt.

Während der Reichstag als Disziplinarmittel gegen besonders grobe Verletzungen der Ordnung die temporäre Ausschließung zuläßt, ist dem bayerischen Recht eine derartige Maßregelung fremd.

Andererseits sieht in Bayern das Geschäfts-Gangs-Gesetz als Strafe für anhaltende Nichterfüllung der parlamentarischen Pflichten die perpetuelle Ausschließung vor, während das Reichstagsrecht hierfür eine Strafe nicht zuläßt.